

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Teori Demokrasi

Kedulatan rakyat telah dibicarakan sejak zaman Yunani sampai sekarang. Terutama berkembang pada abad XVIII dengan salah satu tokohnya adalah J.J Reousseau yang ditulis dalam bukunya "*Le Contrat Social*". Dengan diselenggarakannya perjanjian masyarakat itu, berarti tiap-tiap warga melepaskan dan meyerahkan semua haknya kepada kesatuannya yaitu masyarakat.<sup>13</sup> Raja mendapat kekuasaan dari rakyat, dengan demikian yang mempunyai kekuasaan tertinggi itu adalah rakyat.<sup>14</sup> Yang dimaksud rakyat bukan penjumlahan individu-individu dalam negara tetapi adalah kesatuan-kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu tersebut.<sup>15</sup> Kesatuan tersebut merupakan penjelmaan dari masyarakat atau rakyat, jika dihubungkan dengan unsur negara, maka rakyat merupakan salah satu unsur yang menentukan kekuasaan negara.

Negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang artinya rakyatlah yang berhak memerintah dan mengatur sendiri. Untuk itu rakyatlah yang berhak menentukan pembatasan-pembatasan, dan tujuan yang hendak dicapai<sup>16</sup> dengan cara menetapkan peraturan-peraturan hukum. Kehidupan negara modern mengharuskan demokrasi dilaksanakan dengan perwakilan (*Representatif*

---

<sup>13</sup> Samidjo, **Ilmu Negara**, (Bandung : Armico, 1986). Hlm.95

<sup>14</sup> Soehino, **Ilmu Negara**, (Yogyakarta : Liberty, 1998), hlm. 160

<sup>15</sup> **Ibid**,

<sup>16</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia** (Jakarta : Sinar Bakti, 1988), hlm. 328

*Goverment under the rule of law*), maka hak rakyat untuk mengatur dilakukan melalui badan perwakilan yang menjalankan fungsi membuat undang-undang.<sup>17</sup>

Pada negara yang menganut sistem demokrasi mensyaratkan bahwa kedaulatan ada pada rakyat, oleh sebab itu lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang mencakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan. Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam proses pengambilan keputusan.<sup>18</sup> Pada negara Indonesia dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneisa 1945 pemegang kekuasaan tertinggi ada pada rakyat<sup>19</sup> tergambar pada penentuan pimpinan publik, pembentukan undang-undang.

Kedaulatan rakyat di Indonesia dibatasi oleh nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Kedaulatan rakyat yang sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan serta peradaban. Kedaulatan rakyat sebagai dasar persatuan Indonesia, dan berkedaulatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>20</sup>

Dikemukakan pula oleh Azhary dari rumusan kedaulatan rakyat tadi ada dua aspek yang harus diperhatikan yaitu :

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, **Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia** (Jakarta : Ind-Hill. Co, 1992), hlm. 41

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, **Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia** (Jakarta : PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9

<sup>19</sup> Pasal 1 (2) UUDNRI 1945

<sup>20</sup> Azhary, **Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya**, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1995), hlm. 129

1. Kalau dalam konsep Rousseau, cara memutuskan suatu masalah dengan cara pemungutan suara, maka dalam konsep Indonesia dengan cara musyawarah yang dijiwai dengan penuh kebijaksanaan. Dan musyawarah adalah cara berembuk yang mengikutsertakan semua aliran dan golongan yang ada dengan memperhatikan segala hal yang terkait.
2. Dengan memperhatikan segala perkembangan dalam masyarakat, maka aspek kesejahteraan bagi seluruh rakyat akan menjadi tujuan utamanya, jadi bukan mengutamakan kepentingan individu.<sup>21</sup>

Paham kedaulatan rakyat menumbuhkan negara demokrasi, sebagaimana dikemukakan Bagir Manan<sup>22</sup>, paham kerakyatan atau kedaulatan rakyat seperti diutarakan diatas dapat terlaksana secara langsung seperti rapat desa atau perwakilan. Dalam negara berkedaulatan rakyat menurut Moh. Hatta<sup>23</sup>

“kedaulatan rakyat berarti, bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri ada pada rakyat yang berdaulat, berkuasa, untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi keputusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi orang semuanya adalah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuknya dan jalannya”.

Dalam konsep kedaulatan rakyat Jimly Asshidiqie<sup>24</sup> berpendapat bahwa tidak bisa dilepaskan dari perkembangan demokrasi itu sendiri. Sejarah demokrasi pasca kemerdekaan ada tiga tahapan yaitu demokrasi liberal (1945-1959), demokrasi terpimpin (1959-1966) dan demokrasi

---

<sup>21</sup> **Ibid**, hlm. 129

<sup>22</sup> Bagir Manan, **Perjalanan Historis pasal 18 UUD 1945**, (Bandung : UNISKA, 2000), hlm. 48

<sup>23</sup> **Ibid**, hlm. 47

<sup>24</sup> Jimly Asshidiqie, **Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusidan Pelaksanaannya di Indonesia**, (Jakarta : Ichtiar baru Van Hoeve, 1994), hlm. 1

pancasila (1966-sekarang). Periode tersebut merupakan suatu kajian masalah kedaulatan atau demokrasi selalu menarik dibicarakan dan tidak pernah selesai dalam menata demokrasi di Indonesia.

Demokrasi sebenarnya bukan istilah yang baru dikenal, tetapi istilah tersebut sudah dikenal sejak zaman Yunani yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti memerintah, makna demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Negara yang menganut sistem demokrasi disebut juga sebagai *representative government the rule of law*. Organisasi sarjana hukum internasional berpendapat syarat-syarat adanya sistem demokrasi dalam suatu negara sebagai berikut:

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas-tugas oposisi
6. Adanya pendidikan civics<sup>25</sup>

Demokrasi memiliki nilai-nilai yang bersifat universal yaitu nilai-nilai kebebasan dan persamaan, bagi bangsa Indonesia sudah tentu bertumpu pada asas kekeluargaan dan gotong royong. Dengan demikian, apabila berkebaab dengan nilai kebebasan, maka yang dimaksud adalah kebebasan dalam keluarga, yang tidak terlepas dari kebebasan dari anggota

---

<sup>25</sup> Sri Soemantri, **Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara** (Jakarta : Rajawali, 1994), hlm. 43

keluarga yang lain dan juga berada pada ruang lingkup keluarga sebagai kelompok.

Dikatakan bahwa demokrasi modern dalam mengambil keputusan tidak terlepas dari partisipasi rakyat. Partisipasi aktif atau partisipasi politik merupakan barometer tentang pentingnya kedudukan masyarakat dalam negara.

Partisipasi dalam mengambil suatu keputusan dapat melalui permusyawaratan/perwakilan, yang artinya berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu yang ditetapkan atau diterima oleh semua pihak yang berunding. Kerakyatan atau demokrasi senantiasa diakitkan dengan permusyawaratan/perwakilan secara teratur untuk menentukan sesuatu. Memecahkan masalah tanpa berunding, atau kalau ada perundingan tetapi tidak dijalankan secara teratur, itu tidak termasuk demokrasi.<sup>26</sup>

Demokrasi di Indonesia berdasarkan ideologi Pancasila, oleh karena itu kebebasan berserikat dan berkumpul, mengekspresikan gagasan dan keinginan harus disertai dengan kesadaran tanggung jawab kepada Tuhan, dengan memperhatikan harkat dan martabat sesama manusia seperti dirinya sendiri.

Kebebasan kehidupan yang demokratis, dimaksud tentu berdasarkan demokrasi Pancasila. Kehidupan yang berkeadilan sosial, ialah kehidupan berkelompok yang mengutamakan kesejahteraan umum atau kemakmuran rakyat, bukan kemakmuran orang perseorangan dan

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, Kuntana Magnar, “ **Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum**”, dalam Bagir Manan (Ed) **Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum** (Jakarta : gaya Media Pratama, 1996), hlm. 63

kehidupan yang berperikemanusiaan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, berkeadilan serta beradab. Berdasar pernyataan tersebut maka kebebasan yang dianut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah kebebasan yang sesuai dengan cita negara Pancasila.<sup>27</sup>

Dalam hal ini pemahaman demokratis dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia pada sila keempat yakni kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Pandangan hidup tersebut memberi landasan yang kuat terhadap hak masyarakat melalui perwakilan, termasuk dalam hal ini pemilihan kepala daerah.

Eksistensi demokrasi bagi bangsa Indonesia secara konstitusional dicantumkan dalam pembukaan pada alinea ke-4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; ... suatu susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dasar demokrasi tersebut menggambarkan keterkaitan satu sama lainnya yang menunjukkan cara-cara berdemokrasi. Dalam konteks kemajemukan penduduk dan jumlah penduduk yang begitu besar, dalam melaksanakan demokrasi dengan cara permusyawaratan/perwakilan. Perwakilan tidak berarti mematikan aspirasi

---

<sup>27</sup> Azhary, **Op.Cit.**, hlm. 90

masyarakat, tetapi aspirasi itu disampaikan melalui wakil-wakil yang telah disepakati bersama sebagai utusan dan atas nama masyarakat dari masing-masing kelompok fungsional masyarakat.

## **B. Teori Desentralisasi**

Indonesia adalah negara hukum seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sebagai negara hukum tentunya prinsip-prinsip dasar dituangkan dalam konstitusi, termasuk dalam hal ini mengenai pembagian kekuasaan. Teori pembagian kekuasaan dapat digolongkan menjadi dua golongan yaitu teori pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horisontal yakni dalam bentuk pemisahan (*separation power*), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal yakni dengan bentuk pembagian kekuasaan (*division power*). Pembagian kekuasaan dalam bentuk desentralisasi dapat berupa desentralisasi teritorial dengan pembentukan badan-badan publik berupa daerah otonom atau berupa desentralisasi fungsional dengan membentuk badan-badan publik yang menjalankan tugas khusus pada bidang tertentu seperti contohnya subak di Bali dan sebagainya.<sup>28</sup>

John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*", mengklasifikasikan kekuasaan negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain). Pemikiran John Locke ini

---

<sup>28</sup> Usep Ranawijaya, **Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya**, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 223-224

kemudian memberikan inspirasi Montesquieu untuk membangun suatu ajaran berdasarkan John Locke yakni melahirkan teori pemisahan kekuasaan. Melalui bukunya *L'esprit des Lois* yakni ia memisahkan kekuasaan negara ke dalam organ-organ, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif adalah mengadili jika terjadi pelanggaran atas undang-undang. Masing-masing kekuasaan dilaksanakan oleh satu badan yang berdiri sendiri. Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan kekuasaan federatif seperti John Locke, karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif. Pemisahan kekuasaan kedalam tiga pusat kekuasaan tersebut oleh Imanuel Kant kemudian diberi nama dengan Trias Politika atau tiga pusat kekuasaan.<sup>29</sup>

Selanjutnya pemisahan kekuasaan vertikal dalam negara kesatuan melahirkan pemencara kekuasaan (desentralisasi)<sup>30</sup>. Desentralisasi sendiri dapat diartikan dengan membagi dan mendistribusikan tugas atau urusan pemerintahan dari pusat atau tempat konsentrasi kekuasaan.<sup>31</sup> Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yakni *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat, oleh karena itu desentralisasi berarti melepaskan dari pusat. Kamus besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa kata desentralisasi mempunyai arti yakni pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaannya kepada pemerintahan daerah.

---

<sup>29</sup> Moh. Mahfud MD, "**Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia**", (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), hlm. 72-74

<sup>30</sup> Usep Ranaeijaya, **Op.Cit**, hlm.29

<sup>31</sup> Bayu Suryanigrat, "**Desentralisasi dan Dekonsentrasi**", (Jakarta : Dewaruci Press, 2002), hlm.3



Desentralisasi politik mempunyai arti pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan di daerah yang dipilih oleh rakyat daerah-daerah tertentu.<sup>32</sup> Pemahaman desentralisasi memberikan banyak kalangan untuk berpendapat termasuk salah satunya seperti dikemukakan Jimly Ashiddiqie:

“Desentralisasi itu dapat dibedakan ke dalam 2 kelompok besar, yaitu dekonsentrasi yang merupakan *amtelijke decentralisatie* atau desentralisasi administratif dan desentralisasi politik atau *staatskundige decentralisatie*. Dalam hubungannya dengan bidang kajian hukum administrasi negara dan hukum tata negara, desentralisasi administratif dapat kita namakan desentralisasi ketatausahaan negara. Dalam *amtelijke decentralisatie* terjadi pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada alat perlengkapan pemerintahan tingkat bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Sedangkan *staatskundige decentralisatie* merupakan desentralisasi ketatanegaraan. Dalam *staatskundige decentralisatie* terjadi pelimpahan kekuasaan di bidang perundang-undangan dan di bidang pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheden*) kepada unit-unit pemerintahan otonom.”<sup>33</sup>

Selanjutnya menurut Jimly Ashiddiqie pada umumnya desentralisasi dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) yaitu desentralisasi dalam arti dekonsentrasi, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan, dan desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dari kewenangan.<sup>34</sup>

Berkenaan dengan pengertian desentralisasi, Van Der Pot memberikan penjelasan bahwa desentralisasi tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (central), melainkan dapat pula dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonom.

<sup>32</sup> Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Jakarta : Balai Pustaka, 1999), hlm.227

<sup>33</sup> Jimly Ashiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II**, (Jakarta : Sekretarian Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.27

<sup>34</sup> **Ibid**, hlm.28

Badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial (*terriotriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*). Dikatakan pula oleh Van Der Pot bahwa bentuk desentralisasi itu dapat dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan.<sup>35</sup> Berdasarkan pengertian tersebut diatas mensejajarkan desentralisasi dengan tugas pembantuan sebagai asas-asas yang terpisah, menimbulkan kerancuan bahkan kekliruan, sebab tugas pembantuan merupakan suatu bentuk dari desentralisasi. Demikian pula mencampur adukkan dan menyamakan desentralisasi dengan otonomi adalah keliru, sebab desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanyalah salah satu bentuk desentralisasi. Desentralisasi bukanlah asas melainkan suatu proses, yang dasarnya adalah otonomi dan tugas pembantuan.<sup>36</sup>

Berkenaan dengan makna desentralisasi Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa desentralisasi mengandung makna :

“Bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.”<sup>37</sup>

Prinsip desentralisasi pada dasarnya sebagai instrumen pencapaian tujuan negara seperti dikemukakan oleh HAW. Widjaja bahwa desentralisasi merupakan instrumen pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Untuk itu harus diperhatikan

---

<sup>35</sup> Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, (Yogyakarta : FH.UII, 2001), hlm.10

<sup>36</sup> **Ibid**, hlm. 10

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi**, (Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1993), hlm.112

keseimbangan kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.<sup>38</sup> Selanjutnya dikemukakan pula bahwadu tujuan utama yang akan dicapai melalui kebijakan desentralisasi yakni :

- a. Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya *civil society* (masyarakat madani).
- b. Tujuan administratif akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.<sup>39</sup>

Pemikiran otonomi daerah tentu tidak terlepas dari dasar konstitusional hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1) yakni Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya ditegaskan dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-

---

<sup>38</sup> HAW. Widjaja, **Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, (Jakarta : Grafindo Persada, 2007), hlm.50

<sup>39</sup> **Ibid**, hlm.50-51

undang. Pembagian daerah ini tentu mempunyai konsekuensi wilayah Indonesia yang sangat luas, agar pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan publik dapat berjalan dengan baik, maka didelegasikan kepada daerah. Sebagai landasan konstitusional diatur dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Sistem otonomi yang dipakai dengan berbagai istilah ada yang menggunakan sistem, ada yang menggunakan istilah ajaran, istilah paham untuk maksud yang sama. Demikian juga dengan istilah yang digunakan dalam berbagai undang-undang. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan istilah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, hal tersebut tidak disebut dengan sistem melainkan dengan prinsip. Sedangkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 menyebut otonomi riil itu sebagai suatu sistem.

Perubahan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, telah terjadi pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pergeseran yang dimaksud adalah :

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Di masa depan tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah;
2. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi negara dijalankan oleh pemerintahan daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat;
3. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam. Perbedaan harus

- dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya;
4. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi,air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat;
  5. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas kedudukan (Ibukota Negara), kesejajaran (D.I Yogyakarta) atau karena keadaan sosial kultural (D.I Aceh);
  6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Di masa depan tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (begitu Juga anggota Dewan Perwakilan Rakyat) yang diangkat;
  7. Hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.<sup>40</sup>

Pasal 1 angka (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mngurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya di dalam penjelasan dicantumkan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Hal tersebut didasarkan atas prinsip adanya urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mencantumkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dengan undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran

---

<sup>40</sup> Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, (Yogyakarta : FH.UII, 2001), hlm. 229

serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### C. Teori Pemilu

Kompleksitas permasalahan yang ada menghendaki kedaulatan rakyat melalui mekanisme sistem perwakilan (*representation*), sistem ini disebut juga demokrasi perwakilan (*representation democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).<sup>41</sup> Dalam penyelenggaraan ketatanegaraan lembaga perwakilan dapat diisi melalui pemilihan umum (*general elections*). Sedangkan di Indonesia pernah menggunakan sistem campuran untuk mengisi lembaga perwakilan tersebut, sebagian dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme partai politik dan sebagian ditunjuk atau diangkat sebagai implementasi pengakuan hak warga negara yang diatur oleh undang-undang, untuk tidak menggunakan hak politik secara individu.

Refleksi dari kedaulatan adalah bertindak atas nama rakyat dan rakyat yang duduk dilembaga perwakilan akan menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintah, serta apa yang hendak dicapai dalam jangka waktu panjang maupun pendek. Agar wakil tersebut dapat bertindak atas nama rakyat, maka harus ditentukan oleh rakyat melalui mekanisme pemilu.<sup>42</sup>

Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokratis) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Oleh karena itu pemilu adalah proses pengambilan keputusan oleh rakyat dalam kehidupan

---

<sup>41</sup> Jimly Ashiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, (Jakarta : Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 169

<sup>42</sup> **Ibid**, hlm.169

ketatanegaraan sebagai sarat pengemban kedaulatan rakyat. Pemilu juga sebagai pembentuk lembaga perwakilan dan fungsi rekrutmen pemimpin serta legitimasi pelaksanaan kekuasaan.<sup>43</sup>

Begitu pentingnya pemilu dalam sistem ketatanegaraan yang menganut kedaulatan rakyat, sehingga di Indonesia sejak tahun 1966-2010 sudah 9 (sembilan) kali pemilu yakni 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, pada era reformasi telah terjadi 3 (tiga) kali pemilu yakni 1999, 2004, 2009, dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat. Dalam kaitan dengan kedaulatan rakyat, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan pula prinsip-prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, menurut Dahlan Thaib bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan konstitusional tersebut, maka harus dibentuk lembaga-lembaga perwakilan untuk menampung aspirasi dan kepentingan rakyat.<sup>44</sup> Dewan perwakilan disamping dipilih melalui pemilihan umum, maka lembaga perwakilan dan lembaga permusyawaratan diangkat melalui pengangkatan atau utusan.<sup>45</sup>

Pemilu proses penggantian kekuasaan yang dilakukan oleh rakyat secara berkala dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang digariskan dalam konstitusi. Dalam rangka membentuk lembaga maupun kekuasaan pemerintahan lima tahun berikutnya. Proses penyelenggaraan kekuasaan dalam bidang politik

---

<sup>43</sup> Dahlan Thaib, **Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional**, (Jakarta : Total Media, 2009), hlm.103

<sup>44</sup> **Ibid**, hlm.105

<sup>45</sup> **Ibid**, hlm.106

ketatanegaraan terutama berkenaan dengan target mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>46</sup> Target penyelenggaraan kekuasaan dan mewujudkan pemerintahan yang baik harus diselaraskan dengan paradigma negara hukum dan kedaulatan rakyat. Baik pada tatanan pemerintahan pusat maupun daerah. Jika menelaah pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengatakan bahwa calon presiden dan calon wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan pasangan tersebut diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Disisi lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mencantumkan pasal 18 ayat (3), pasal 19 ayat (1), dan pasal 22C ayat (1) bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dilakukan pemilihan melalui pemilihan umum.

Ketentuan lain yang terkait dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis, (disini tidak ditegaskan dipilih secara langsung oleh rakyat dan juga tidak ditegaskan berpasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Dengan demikian pemilihan Kepala Daerah tidak dimasukkan kedalam ketentuan pasal 22E mengenai pemilu.

---

<sup>46</sup> **Ibid**, hlm. 96



Ketentuan pasal 34 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan secara bersamaan. Menurut J. Kaloh pengisian jabatan Kepala Daerah yang layak disebut pemilihan adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, sistem pemilihan via Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan yang teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen dan akuntabilitas publik. Artinya secara substansi demokrasi tidak bermasalah.<sup>47</sup>

Selanjutnya diatur dalam pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara langsung, berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dikatakan pula oleh Dahlan Thaib, bahwa sistem perwakilan yang selama ini dilaksanakan telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan. Sistem perwakilan begitu mudah direayasa, politik uang, politik daging sapi, tawar menawar dan pelanggaran lainnya.<sup>48</sup>

Terkait dengan sistem pemilihan dan pengangkatan penguasa ada tiga kemungkinan menurut Maurice Duverger yaitu *pertama*; rakyat tidak

---

<sup>47</sup> J. Kaloh, **Demokrasi dan Kearifan Lokal pada Pilkada Langsung**, (Jakarta : Kata Hasta Pustaka, 2008), hlm. 35

<sup>48</sup> Dahlan Thaib, **Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional**, (Jakarta : Total Media, 2009), hlm. 78

diikutsertakan dalam pemilihan atau pengangkatan dinamakan sistem autokratis, *kedua*; rakyatikutsertakan dalam pemilihan atau pengangkatan penguasa disebut cara demokratis, *ketiga*; sistem campuran yakni kombinasi antara autokrasi dengan demokrasi.<sup>49</sup>

Mencermati ketentuan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan cara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah dipilih secara demokratis, maka dimungkinkan terjadi penggabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan sekelompok masyarakat yang merupakan utusan fungsional kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat atau masyarakat hukum adat.

Cara untuk memperoleh pemimpin dapat dilakukan dengan pemilihan atau penunjukan. Dalam hal pemilihan maka dikenal sistem pemilihan umum sistem mekanis dan organis.<sup>50</sup> Sistem mekanis memandang rakyat sebagai masa individu yang sama, individu sebagai penyandang hak yang memiliki satu suara dalam setiap pemilihan. Sedangkan sistem organis menempatkan individu sebagai anggota kehidupan kelompok, fungsi tertentu, lapisan sosial dan lembaga sosial.

Sistem pemilihan dan pengangkatan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah provinsi diangkat oleh presiden dari sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Kedudukan kepala daerah sangat kuat seperti diamanatkan dalam undang-

---

<sup>49</sup> Soehino, **Op.Cit**, hlm. 206-211

<sup>50</sup> Amancik, **Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah** (Malang : Disertasi, Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, Tahun 2013), hlm.30

undang tersebut. Kepala daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

Berdasarkan pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 bahwa kepala daerah tingkat I diangkat oleh presiden dari sedikitnya dua calon dan sebanyak-banyaknya empat calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Jika calon kepala daerah yang diajukan tidak memenuhi syarat maka presiden mengangkat dari luar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya dalam pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala daerah tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama-sama antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/pimpinan fraksi-fraksi dengan menteri dalam negeri. Pasal 15 ayat (2) hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; kepala daerah tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/pimpinan fraksi-fraksi dengan Gubernur. Ayat (2) hasil pemilihan diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur kepala

daerah sedikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya dengan tanpa melihat perolehan suara hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dengan cara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pemilihan tersebut anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan suaranya kepada calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari pasangan yang telah ditetapkan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari hasil pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disahkan oleh Presiden.

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya hasil pemilihan tersebut, dalam ketentuan pasal 111 diatur bahwa gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh menteri dalam negeri atas nama presiden, sedangkan bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur atas nama presiden, pelantikan tersebut dilaksanakan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **D. Teori Kewenangan**

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”.<sup>51</sup> Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>52</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>53</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda *bevoegdheid* (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam

---

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36.

<sup>52</sup> **Ibid**, hlm.35

<sup>53</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html?m=1>, diakses pada tanggal 1 Mei 2014 pukul 12.05 WIB

Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.<sup>54</sup> Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>55</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>56</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat *rechtsbevoegdheden* (wewenang). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>54</sup> <http://boeyberusahaabar.wordpress.com/> diakses pada tanggal 1 Mei 2014 pukul 12.10 WIB

<sup>55</sup> Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2005 ,hlm.20

<sup>56</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html?m=1>, diakses pada tanggal 1 Mei 2014 pukul 12.05 WIB

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :<sup>57</sup>

1. Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.
2. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang.
3. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas *contrarius actus*. Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-

---

<sup>57</sup> Indroharto, **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994), hlm.65

undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>58</sup>

Atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar bersama Pemerintah yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat. Di tingkat daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Misal, Undang-Undang Dasar 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2)

---

<sup>58</sup> <http://boeyberusahasabar.wordpress.com/> diakses pada tanggal 1 Mei 2014 pukul 12.10 WIB



memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika terjadi kepentingan yang memaksa. Delegated legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Misal, Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 2003, tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pasal 12 (1) Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pusat di lingkungannya dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah atau jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu. Pengertian pejabat pembina kepegawaian pusat adalah Menteri.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon

II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan.

(3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, Presiden yang diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan wajib menjalankan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab.